

**DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL** - Debe entenderse en tres dimensiones: como valor constitucional, como derecho colectivo y como derecho fundamental / **ACCION DE TUTELA** - Improcedente para determinar el nivel de riesgo y las medidas de seguridad brindadas por la Unidad Nacional de Protección / **ACCION DE TUTELA** - Procede para restablecer medidas de protección cuando está en trámite la resolución del recurso de reposición contra el acto administrativo que las finaliza

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el concepto de seguridad debe ser entendido bajo tres dimensiones distintas: como un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental... Teniendo en cuenta lo señalado, se tiene que las autoridades deben proveer las condiciones mínimas de seguridad a aquellas personas que están expuestas a riesgos extraordinarios de recibir daños contra su integridad. En ese orden de ideas, la salvaguarda constitucional del derecho a la seguridad debe extenderse... a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado necesitan la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física... el juez de tutela no puede erigirse como el funcionario competente revisar este tipo de actos administrativos, en tanto no tiene la capacidad funcional para determinar el nivel de riesgo y las medidas de protección a las que hay lugar, en relación con la situación particular de un ciudadano o comunidad; procedimiento que es reglado y que exige de ciertas características especiales de las autoridades administrativas facultadas para adelantarlos. En ese sentido, el Decreto 1066 de 2015, ha dispuesto un procedimiento administrativo especial... para adelantar el trámite relacionado con los programas de prevención y protección, que están a cargo del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección... La Resolución No. 0190 de 16 de septiembre de 2015, dispuso la finalización de las medidas de protección del actor, decisión que fue recurrida en el procedimiento administrativo, y que a la fecha no ha sido resuelta... De otra parte, del expediente se infiere que las medidas de protección determinadas al accionante consistían en un hombre de protección, un medio de comunicación, un chaleco antibalas y un apoyo de transporte en cuantía de 2 SMMLV, las cuales se vienen prestando de acuerdo al informe rendido por la autoridad accionada y el silencio del actor al respecto, advirtiendo la Sala que tal como lo determinó la autoridad administrativa como el juez de primera instancia las mismas deben continuar hasta que cobre firmeza la actuación... teniendo en cuenta que la protección se ha venido garantizando por parte de la entidad accionada, resulta imperioso señalar que ante tal situación no se advierte la vulneración de los derechos alegados por el actor.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1066 DE 2015

NOTA DE RELATORIA: en relación con el derecho a la seguridad personal, consultar las sentencias T-719 de 2003, T-078 de 2013 y T-224 de 2014 de la Corte Constitucional.

**ACCION DE TUTELA** - Improcedente para solicitar pretensiones de carácter económico

La acción de tutela no es el mecanismo para solicitar el pago de sumas de dinero, puesto que la función principal de esta es que en ella se examine si las situaciones que se le ponen de presente al juez constitucional, es constitutiva de una vulneración de derechos fundamentales. En ese orden de ideas, advierte la Sala que solicitar sumas de dinero por esta vía, no es un asunto que deba revisar el juez constitucional, más cuando en la acción de tutela no se acredita la vulneración al



mínimo vital por este concepto y no obra en el expediente siquiera prueba sumaria que permita inferir que el accionante acudió a la administración para que le pagara el presunto emolumento debido. Así las cosas, resulta del caso reiterar la improcedencia del mecanismo constitucional que se estudia, como medio para solicitar pretensiones de carácter económico.

NOTA DE RELATORIA: en relación con el pago de sumas de dinero a través de la acción de tutela, ver la sentencia de 18 de enero de 2007, exp. 70001-23-31-000-2006-01039-01, M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, de esta Corporación. En el mismo sentido, ver la sentencia T-470 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, de la Corte Constitucional.

## **CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA**

**Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero dos mil dieciséis (2016)**

**Radicación número: 68001-23-33-000-2015-01231-01(AC)**

**Actor: FREDDY ANTONIO MAYORGA MELENDEZ**

**Demandado: MINISTERIO DEL INTERIOR Y UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - U.N.P.**

**Consejera ponente: ROCIO ARAUJO OÑATE**

La Sala decide la impugnación interpuesta por el accionante contra el fallo del 19 de noviembre de 2015, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Santander, negó la acción de tutela instaurada por el señor Freddy Antonio Mayorga Meléndez, contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección - D.N.P.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Solicitud de amparo**

Mediante escrito radicado el 10 de noviembre de 2015<sup>[1]</sup>, en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Santander, el señor Freddy Antonio Mayorga Meléndez, en nombre propio, ejerció acción de tutela contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección – D.N.P., con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y al debido proceso.

Consideró vulnerados tales derechos por cuanto la D.N.P., mediante la Resolución No. 0190 de 16 de septiembre de 2015, decidió suspender o finalizar unas medidas de protección de acuerdo a la determinación hecha por el Comité Especial para casos de servidores y ex servidores públicos y por cuanto no ha pagado al accionante el auxilio de transporte de los meses de febrero y marzo de 2015 y de abril a octubre del mismo año.



A título de amparo constitucional, solicitó:

“...se ordene a los accionantes se sirvan restablecer las medidas decretadas por el CERREM consistentes en la asignación de un escolta permanente, medio de comunicación y el auxilio económico de transporte tal como se venía prestando hasta tanto se realice una nueva evaluación del riesgo la cual pueda conocer en debida forma.

...favor requerir a los accionados para que reconozca (sic) el auxilio de transporte no cancelado durante los nueve meses anteriores por concepto de auxilio de transporte; a la fecha los he costeado de mi propio peculio supliendo las responsabilidades del estado, dineros que se deben consignar en mi cuenta de ahorros del Banco BBVA ya reportada a la UNP.

...Se conmine a los accionados a no omitir los procedimientos legales debiendo cumplir a cabalidad con las medidas de protección adoptadas por el CERREM”<sup>[2]</sup>.

Para sustentar lo anterior, indicó que la autoridad demandada no hizo un análisis mínimo de la teoría del riesgo y tampoco dio a conocer el contenido del estudio de la “minimización del riesgo extraordinario” realizado en febrero y marzo de 2015, con el que se sustentó la Resolución que dispuso suspender las medidas de protección.

Indicó que la Resolución No. 0190 de 16 de septiembre de 2015, “...no justifica las circunstancias por medio de la cual (sic) se eliminan las medidas de protección”<sup>[3]</sup>.

Sostuvo que el hecho de haber desmejorado las medidas de seguridad como “...el desmonte del vehículo blindado y de un escolta, se pone en grave riesgo la vida e integridad personal del suscrito accionante creyendo que con la asignación de dos salarios...son suficientes para minimizarlo, olvidando que con ese dinero debo sufragar una contratación del transporte mensual...”<sup>[4]</sup>.

## 2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados y/o admitidos los siguientes hechos:

- El accionante informó que desde hace quince años, debido a las amenazas que ha recibido en su contra por su condición de líder sindical, social, veedor y abogado en ejercicio, ha estado percibiendo protección por parte del Estado, con base en los estudios de riesgo que se le han practicado<sup>[5]</sup>.
- En sesión No. 039 de 1º de agosto de 2012, adelantada por el Grupo de Valoración Preliminar – G.V.P. de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, se ponderó la situación del accionante como “riesgo extraordinario”, con matriz de 55.55%, por lo que por ratificación del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas, CERREM, el 15 de agosto de 2012, a través de la Resolución No. SP052 se dispuso “ratificar medidas de protección, consistentes en dos (2) hombres de protección, un (1) vehículo convencional, un (1) medio de comunicación, y un chaleco antibalas”<sup>[6]</sup>.



- Mediante el Decreto Ley No. 4065 de 2011, fue creada la Unidad Nacional de Protección - U.N.P., entidad que asumió la competencia de los programas de protección estatal, por lo que, por temporalidad, evaluó el caso del señor Mayorga Meléndez, el cual fue remitido nuevamente al Grupo de Valoración Preliminar, que, en sesión No. 07 del 3 de febrero de 2014, ponderó “riesgo extraordinario”, con matriz de 51.11% el cual fue ratificado por el CERREM y mediante Resolución No. SP0026 del 4 de marzo de 2014, ajustó las medidas de protección de la siguiente manera:

“UNP: Ratificar un (1) hombre de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas.

Implementar apoyo de transporte en cuantía de dos (2) SMMLV.

Finalizar un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección

PONAL: Ratificar preventivas por tres (3) meses”<sup>[7]</sup>.

- Mediante sesión No. 34 de 10 de agosto de 2015, el Grupo de Valoración Preliminar ponderó la situación del accionante como “riesgo ordinario”, con matriz de 26.11%, el cual fue ratificado por el CERREM el 20 de agosto de 2015 y a través de la Resolución SP0190 de 16 de septiembre del mismo año, se dispuso finalizar las medidas de protección<sup>[8]</sup>.

- Contra la anterior decisión el señor Fredy Antonio Mayorga Meléndez el 30 de octubre de 2015 interpuso recurso de reposición<sup>[9]</sup>, el cual se encuentra en trámite para ser resuelto<sup>[10]</sup>.

- Con ocasión de un altercado presentado el 30 de octubre de 2015 entre el accionante y el hombre que asumía su protección, el 4 de noviembre del mismo año, el Coordinador Operativo del ISVI LTDA, envió al señor Fabio Leonardo Rueda para que se encargara de la seguridad del beneficiario, quien no aceptó tal modificación<sup>[11]</sup>.

### 3. Actuaciones procesales relevantes

#### 3.1. Admisión de la demanda

Mediante auto de 11 de noviembre de 2015<sup>[12]</sup>, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Santander, admitió la demanda de tutela y ordenó su notificación al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección, para que si a bien lo tenían rindieran informe sobre los hechos de la demanda.

Del mismo modo ordenó el decreto de las pruebas suplicadas por el accionante y concedió, en los siguientes términos, la medida provisional solicitada:

“PRIMERO: ORDENAR a la UNIDAD DE PROTECCIÓN NACIONAL, que dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al recibo de la respectiva comunicación, se sirva RESTABLECER



la asignación de un escolta permanente y un medio de comunicación. La medida provisional se decreta en tanto se resuelve de fondo la presente acción de tutela, luego de que los accionados ejerzan su derecho de defensa y con los criterios suficientes para tomar una decisión en derecho”<sup>[13]</sup>.

### 3.2. Contestación de las autoridades administrativas accionadas

#### 3.2.1. Ministerio del Interior

La Coordinadora del Grupo de Gestión Preventiva del Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos – Dirección de Derechos Humanos, presentó informe del 13 de noviembre de 2015, indicando que en virtud de los Decretos 4065 del 31 de octubre, 2893 y 4912 de 2011, el tema de la presente solicitud de amparo es propio de la competencia de la Unidad Nacional de Protección – U.N.P., la cual es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa para atender todos los asuntos relacionados con el cumplimiento de las funciones atinentes al Programa Nacional de Protección.

Así mismo solicitó “...se DECLARE que el Ministerio del Interior, no ha dado lugar a la vulneración de los derechos fundamentales del accionante, por lo cual solicito sea desvinculado del presente trámite”<sup>[14]</sup>.

#### 3.2.2. Unidad Nacional de Protección – U.N.P.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, presentó informe del 17 de noviembre de 2015, oponiéndose a la petición de amparo constitucional; afirmó que no vulneró derecho fundamental alguno, puesto que la autoridad administrativa atendió oportunamente la situación del señor Freddy Antonio Mayorga Meléndez, en relación con el programa de protección.

Adujo que la implementación de estos programas de protección, son el resultado de un procedimiento administrativo reglado, el cual es desarrollado por distintos cuerpos colegiados, integrado por especialistas en la materia para la adopción de las medidas pertinentes según el caso.

Sostuvo que “...no puede pretender el accionante definir según su propio criterio y óptica, las medidas que considere sean las apropiadas para él, pues estas conclusiones solo le son posibles (sic) emitir las a los equipos especializados que se han conformado acorde la normatividad aplicable para tal fin...”<sup>[15]</sup>.

Citando jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-753 de 2006) señaló que no se puede, por vía de tutela, demandar a la entidad, puesto que la misma resulta improcedente por cuanto existen otras vías judiciales ordinarias de defensa.

Indicó que el juez de tutela no puede controvertir ni reevaluar las conclusiones de los expertos en la materia, para ordenar directamente la ejecución de medidas de protección. Lo anterior lo respaldó en la sentencia proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso radicado bajo el No. 29087.

Manifestó que “comoquiera que a la fecha nos encontramos en los términos para dar respuesta al recurso de reposición, en aras de ser garante de los derechos que le asisten al beneficiario no se le han desmontado las medidas de protección al accionante...” <sup>[16]</sup>.

Indicó que si bien el accionante no contaba con un hombre de protección al momento de interponer la acción de tutela, ello ocurrió como consecuencia de un incidente originado entre el señor Mayorga Meléndez y su protector, por lo que la entidad el 4 de noviembre de 2015, dispuso asignarle un nuevo guardián el cual no fue aceptado por el beneficiario.

Señaló que el 13 de noviembre de 2015, en cumplimiento de la medida provisional ordenada por el Tribunal Administrativo de Santander, la entidad asignó un nuevo hombre de protección al accionante, garantizando los derechos en debida forma.

#### 3.4. Fallo impugnado

El 19 de noviembre de 2015<sup>[17]</sup>, el Tribunal Administrativo de Santander, dictó sentencia en la cual dispuso: (i) negar la protección de los derechos fundamentales invocados, (ii) declarar la improcedencia de la acción de tutela en lo relacionado con el pago del auxilio económico de transporte, (iii) exhortar a la U.N.P., para que, de persistir la calificación del riesgo del accionante como extraordinario luego de la resolución del recurso de reposición, le sea asignado el personal de seguridad respectivo y (iv) levantar la medida provisional decretada en el auto admisorio de la demanda.

Como sustento de su decisión, indicó que el juez constitucional no es el funcionario competente para fijar y determinar la ponderación del riesgo en que pueda estar una persona, ni mucho menos establecer las medidas de protección suficientes para evitar la consumación de un daño, toda vez que no es función del órgano judicial garantizar la seguridad personal de los ciudadanos.

Manifestó que en sede de tutela no puede cuestionarse la efectividad del estudio de seguridad que le fue practicado al accionante, en tanto que ello sería un despropósito, por cuanto el juez de tutela no es el funcionario idóneo para pronunciarse sobre las “...características que conllevan a la disminución o no del riesgo que fuera estudiado y reevaluado por la entidad competente” <sup>[18]</sup>.

Indicó que, si bien en el último estudio realizado por la U.N.P, la calificación del riesgo del accionante fue ponderado en ordinario, ello no impide que el beneficiario acuda a la administración a solicitar la práctica de un nuevo análisis, puesto que “...la norma no establece restricciones a las mencionadas solicitudes, [por lo que] debe entenderse que dichos requerimientos pueden hacerse en cualquier momento...”<sup>[19]</sup>.

Precisó que, toda vez que al accionante se le siguen prestando las medidas de protección, la acción de tutela no resulta procedente por cuanto el actor no demostró la existencia de amenazas inminentes y actuales que lo pongan en un riesgo mayor y que sean merecedoras de protocolos de seguridad más exigentes.

Sostuvo que la solicitud de amparo no es el mecanismo judicial idóneo para solicitar el pago de emolumentos de tipo monetario.





### 3.5. Impugnación

Mediante escrito del 25 de noviembre de 2015<sup>[20]</sup>, el accionante impugnó el fallo de primera instancia, reiterando y transcribiendo apartes de los argumentos que expuso en el escrito de tutela.

Señaló que, no retiró al escolta asignado el 4 de noviembre de 2015, toda vez que lo que sucedió fue que al hombre de protección que le proporcionaron le habían dado la instrucción de laborar en horario de oficina de lunes a viernes y que en caso de desplazamiento el protegido debería cancelarle los viáticos “porque para los relevantes no hay presupuesto”<sup>[21]</sup>, a lo cual el señor Mayorga Meléndez le informó a la entidad lo siguiente:

“...era imposible sostenerlo económicamente por los gastos como quiera que yo viajaba frecuentemente, laboraba horas nocturnas y fines de semana que así era muy difícil, resolviendo dicha empresa quitar el escolta hasta el día que instauré la tutela...”<sup>[22]</sup>

Adujo que duró más de ocho días sin el servicio de seguridad, puesto que solo fue hasta cuando interpuso la acción de tutela que la entidad accionada le asignó un escolta permanente, el cual sigue desempeñándose como su hombre de protección.

En el mismo escrito solicitó la práctica de las siguientes pruebas que fundamentó y relacionó así:

#### “PRUEBAS

Con el fin de controvertir el famoso disenso evidenciado del nivel de riesgo que argumenta la UNP y que sesgadamente encuadra como ajuste de medidas me permito al honorable Despacho solicitar la práctica de las siguientes pruebas las cuales se deben valorar dentro del criterio de la tarifa legal con los decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012 así:

#### SOLICITUD DE PRÁCTICA DE PRUEBAS DE CARÁCTER DOCUMENTAL

1. Solicito se requiera a la Unidad Nacional de Protección UNP con sede en Bogotá, para que allegue al expediente de tutela en esta instancia copia auténtica tomada del original de la matriz del riesgo realizada al suscrito accionante que arrojó con porcentaje del 55.55%, incluida su orden de trabajo, lo mismo que la matriz del 51.11% incluida su orden de trabajo 62281, con el fin de ratificarle a la justicia y demostrarle el yerro que se incurre al desmontarme las medidas de protección enmarcadas en el nivel de riesgo EXTRAORDINARIO.
2. se oficie a la UNP, se allegue copia auténtica tomada del original de los documentos previos y simultáneos que existen y soportan las ordenes de trabajo de las dos matrices la del 55.55% y la del 51.11%.
3. Oficiar a la UNP que allegue en aras del derecho de igualdad el listado de las personas dirigentes sindicales protegidas en riesgo ORDINARIO que cuentan con protección de vehículo y dos escoltas.

4. Se oficie a la UNP allegue al expediente copia auténtica tomada del original de los estudios de riesgo que esta entidad le ha realizado al suscrito con su ponderación y calificación del riesgo en el año 2015"<sup>[23]</sup>.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1 Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Cuestión previa

En relación con la solicitud de que se decreten y practiquen las pruebas relacionadas en el escrito de impugnación, la Sala considera que las mismas no son necesarias ni pertinentes en el trámite de la presente acción de tutela, toda vez que lo que pretende el accionante con ellas es desvirtuar el acto administrativo que ordenó finalizar las medidas de seguridad de las cuales era beneficiario, juicio de valor que no le corresponde realizar al juez constitucional como se indicará posteriormente.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 168 del Código General del Proceso<sup>[24]</sup> se rechazará la práctica de pruebas.

Por otra parte, se observa que en el informe presentado por el Ministerio del Interior, se indicó que la competencia para conocer los asuntos relacionados con la protección que debe garantizar el Estado, está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, por lo que solicitó ser desvinculada de la acción de tutela, asunto del cual el juez de primera instancia omitió pronunciarse.

En ese sentido, advierte la Sala que a pesar de que la acción de tutela va dirigida conjuntamente contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, de los argumentos expuestos por el accionante se tiene que la solicitud de amparo va encaminada únicamente a controvertir el acto administrativo expedido por esta última.

La anterior situación implica que frente al Ministerio del Interior se predica la falta de legitimación en la causa por pasiva, por lo cual en la parte resolutive de esta providencia así se dispondrá.

Teniendo en cuenta lo anterior y advirtiendo tal circunstancia, la Sala encuentra que en la solicitud de amparo se invocan como vulnerados los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física, situación que requiere una pronta solución pues la protección de los mismos es de aplicación inmediata, en virtud del artículo 85 de la Constitución Nacional.

En ese sentido, resulta del caso precisar que en esta instancia se adelantará el estudio de la solicitud de amparo conforme a los argumentos expuestos en la impugnación, pues, de no ser así, se pondría en riesgo y en más gravosa la situación del accionante, quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal.



De otra parte, en el fallo de primera instancia no hubo pronunciamiento expreso en relación con los requisitos de procedibilidad adjetiva, por lo que la Sala entiende que los mismos fueron superados toda vez que el a quo abordó el asunto de fondo.

En ese orden de ideas, la Sala abordará el análisis que se plantea sin hacer pronunciamiento frete a tales requisitos y estudiará el objeto del debate, de conformidad con los argumentos expuestos en el escrito de impugnación.

### 3. Problemas jurídicos a resolver en la presente acción de amparo

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de 19 de noviembre de 2015, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó la acción de tutela instaurada, para lo cual deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

- i) ¿Es procedente la acción de tutela para solicitar el pago de sumas de dinero?
- ii) ¿Es procedente la acción de tutela para determinar el nivel de riesgo y las medidas de protección necesarias para garantizar los derechos del accionante?
- iii) ¿Es procedente la acción de tutela para restablecer las medidas de seguridad cuando está en trámite la resolución del recurso de reposición contra el acto administrativo que finaliza las mismas?

### 4. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: (i) Panorama general de la acción de tutela; (ii) generalidades respecto del derecho a la seguridad personal; (iii) generalidades respecto de la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades; y, (iv) análisis del caso concreto.

#### 4.1. Panorama general de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

Es importante precisar que esta norma condiciona el ejercicio de esta acción a la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental, salvo que el interesado invoque y demuestre estar sufriendo un perjuicio irremediable, hecho que hace procedente la tutela como mecanismo transitorio.



#### 4.2. Generalidades respecto del derecho a la seguridad personal.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el concepto de seguridad debe ser entendido bajo tres dimensiones distintas: como un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental. En sus propias palabras lo ha precisado así:

“...En cuanto al primer aspecto, se ha dicho que la seguridad está referida a la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de quienes habitan el territorio nacional. La seguridad fue uno de los objetivos que movió al Constituyente a expedir nuestro texto fundamental: el Preámbulo de la Carta dispone que fue voluntad del pueblo soberano asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia y la paz, entre otros.

En la misma dirección, el artículo 2º Superior, establece que las autoridades están instituidas para salvaguardar a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades<sup>[25]</sup>.

...Respecto del segundo criterio, se ha dicho que la seguridad es un derecho colectivo, es decir “un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88, C.P.)”<sup>[26]</sup>.

...Por último, en cuanto a la seguridad como derecho fundamental, se tiene que es aquél que permite a las personas recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen la obligación de sobrellevar, por rebasar los niveles normales de peligro implícitos en la vida en sociedad. Por esto, “el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”<sup>[27],[28]</sup>.

Del mismo modo, ha sostenido la citada Corporación que en virtud de lo anterior, “...el derecho a la seguridad personal no se ciñe únicamente a los eventos en los que esté comprometida la libertad individual (protección de las personas privadas de la libertad), sino que comprende todas aquellas garantías que por cualquier circunstancia pueden verse afectadas y que necesitan protección por parte del Estado; concretamente, la vida y la integridad personal como derechos básicos para la existencia misma de las personas”<sup>[29],[30]</sup>.

Teniendo en cuenta lo señalado, se tiene que las autoridades deben proveer las condiciones mínimas de seguridad a aquellas personas que están expuestas a riesgos extraordinarios de recibir daños contra su integridad.

En ese orden de ideas, la salvaguarda constitucional del derecho a la seguridad debe extenderse “...a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado necesitan la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física”<sup>[31]</sup>.

#### 4.3. Generalidades respecto del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades

Conviene precisar que el Decreto 1066 de 2015 organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo (artículo 2.4.1.2.1.).

Así las cosas, en su artículo 2.4.1.2.3., estableció tres niveles de riesgo para efectos de determinar qué medidas de protección son necesarias en cada caso concreto:

“Riesgo Extraordinario: Es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre que reúna las siguientes características:

16.1. Que sea específico e individualizable.

16.2. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.

16.3. Que sea presente, no remoto ni eventual.

16.4. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos.

16.5. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.

16.6. Que sea claro y discernible.

16.7. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad los individuos,

16.8. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

17. Riesgo Extremo: Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente.

18. Riesgo Ordinario: aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección”.

En esa misma línea, se tiene que, según el artículo 2.4.1.2.40., el procedimiento para determinar el nivel de riesgo y las medidas de seguridad procedentes es el siguiente:

“Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que desarrolla.
3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información CTRAI.
4. Presentación del trabajo de campo del CTRAI; al Grupo Valoración Preliminar.
5. Análisis del caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del CERREM.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.
9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.
10. Seguimiento a la implementación.
11. Reevaluación.

Parágrafo 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

Parágrafo 2. El nivel de riesgo las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

Parágrafo 4. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar. (Decreto 4912 de 2011, artículo 1; Decreto 1225 de 2012, artículos 7 y 8)”

Y en relación con la finalización de los medios de protección, la misma norma consagró en su artículo 2.4.1.2.46. lo siguiente:

“Finalización de las medidas de protección. El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de medidas de protección, en los siguientes casos:

1. Por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de este se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa.
2. Cuando se establezca falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al Programa o la adopción de medidas.
3. Cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo.
4. Por solicitud expresa y libre de la persona, caso en el cual la Unidad Nacional de Protección explicará el riesgo que corre, en términos de su vida, integridad, libertad y seguridad personal, en cuyo caso se dejará constancia escrita de ello.
5. Vencimiento del período o cargo por cual fue adoptada la medida o su prórroga.
6. Por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.
7. Por imposición de sanción de destitución en proceso disciplinario debidamente ejecutoriado, para el caso de funcionarios públicos.
8. Por muerte del protegido”.

#### 4.4. Análisis del caso concreto

##### 4.4.1. Improcedencia de la acción de tutela para solicitar el pago de sumas de dinero adeudas por la administración

En el escrito de tutela el accionante señaló lo siguiente:



“Dicho auxilio de transporte no se me canceló en su totalidad como quiera que solo me pagaron diez meses adeudándoseme los meses de febrero y marzo de 2015 los cuales asumí como gastos a mis costas y se suma a la deuda el auxilio económico por concepto de transporte desde el mes de abril de 2015 a octubre de 2015.

(...)

...favor requerir a los accionados para que me reconozcan el auxilio de transporte no cancelado durante los nueve meses anteriores por concepto de auxilio de transporte”<sup>[32]</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta del caso traer a colación lo que esta Corporación ha dicho, en concordancia con lo manifestado por la Corte Constitucional, en relación con el pago de sumas de dinero a través de la acción de tutela.

“Debe advertir la Sala que conforme a la jurisprudencia de las altas Cortes, por la vía de la tutela no es posible el reclamo de sumas de dinero.

El conflicto suscitado entre las partes tiene el carácter estrictamente económico, por lo cual, se reitera, tampoco es procedente la acción de tutela, tal como se ha señalado en reiterada línea jurisprudencial. En efecto, en sentencia de 26 de mayo de 2000 expediente No. No.T-606, M.P. Alvaro Tafur Gálvis, dijo:

“Constituye regla general en materia del amparo tutelar, que la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, resultan ajenas a la misma las discusiones que surjan respecto del derecho... , cuando el mismo es de índole económica, en tanto que las discusiones de orden legal escapan a ese radio de acción de garantías superiores, pues las mismas presentan unos instrumentos procesales propios para su trámite y resolución.

...”(se subraya).

En el mismo sentido, en la sentencia T-470 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, señaló:

“Las controversias por elementos puramente económicos, que dependen de la aplicación al caso concreto de las normas legales - no constitucionales - reguladoras de la materia, exceden ampliamente el campo propio de la acción de tutela, cuyo único objeto, por mandato del artículo 86 de la Constitución y según consolidada jurisprudencia de esta Corte, radica en la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos constitucionales fundamentales, ante actos u omisiones que los vulneren o amenacen.

En consecuencia, el rechazo de la acción de tutela por improcedente, respecto de la pretensión de orden económico, es lo que impone la Carta Política (C.P., art. 86), en la medida en que no se trata de la vulneración de un derecho fundamental y dado que el interesado cuenta con la acción y los recursos ordinarios necesarios. (se subraya)<sup>[33]</sup>.

Lo anterior permite concluir que la acción de tutela no es el mecanismo para solicitar el pago de sumas de dinero, puesto que la función principal de esta es que en ella se examine si las



situaciones que se le ponen de presente al juez constitucional, es constitutiva de una vulneración de derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, advierte la Sala que solicitar sumas de dinero por esta vía, no es un asunto que deba revisar el juez constitucional, más cuando en la acción de tutela no se acredita la vulneración al mínimo vital por este concepto y no obra en el expediente siquiera prueba sumaria que permita inferir que el accionante acudió a la administración para que le pagara el presunto emolumento debido.

Así las cosas, resulta del caso reiterar la improcedencia del mecanismo constitucional que se estudia, como medio para solicitar pretensiones de carácter económico.

#### 4.4.2. Improcedencia de la acción de tutela para determinar el nivel de riesgo y las medidas de seguridad dentro de los Programas de Prevención y Protección

Del escrito de tutela se infiere que el accionante pretende controvertir la Resolución No. 0190 de 16 de septiembre de 2015, por medio de la cual se finaliza las medidas de protección brindadas por la U.N.P. al señor Mayorga Meléndez.

Frente a este punto, en la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Santander indicó lo siguiente:

“...cuestionar la efectividad del estudio de seguridad que le fue practicado al señor FREDDY ANTONIO MARYORGA MELENDEZ pasando del riesgo extraordinario a ordinario, resulta claro que el juez de tutela no puede realizar o evaluar un estudio de seguridad hecho al actor, careciendo de sentido dicho propósito, en tanto no es el funcionario idóneo para pronunciarse sobre las características que conllevan a la disminución o no del riesgo que fuera estudiado y reevaluado por la entidad competente, en este caso, la CERREM, pues se trata de un análisis objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a la población en riesgo de peligro. Lo anterior resulta lógico pues el estudio de nivel de riesgo solo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos y con base en nuevos hechos o amenazas o circunstancias que hagan prever que, o las medidas de seguridad no son necesarias o al contrario, que deben extremarse las mismas. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es precisamente la seguridad personal de los ciudadanos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no”<sup>[34]</sup>.

Advierte la Sala que la posición planteada por el a quo, es completamente valida, toda vez que en pronunciamientos anteriores proferidos por esta Corporación se ha indicado lo mismo. A respecto señaló lo siguiente:

“De entrada, la Sala advierte que es improcedente evaluar la idoneidad de las medidas de seguridad adoptadas por la Unidad Nacional de Protección en el caso del señor Guillermo Andrés Rodríguez porque el juez de tutela no es la autoridad competente para ese fin ni cuenta con los conocimientos necesarios en el tema de seguridad.



Al respecto, es procedente citar la sentencia T-059 de 2012, proferida por la Corte Constitucional, que, sobre las potestades del juez de tutela frente a las medidas de protección dispuestas por la Unidad Nacional de Protección, dijo lo siguiente: “(...) cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no”<sup>[35]</sup>.

Lo antes referido, permite inferir que el juez de tutela no puede erigirse como el funcionario competente revisar este tipo de actos administrativos, en tanto no tiene la capacidad funcional para determinar el nivel de riesgo y las medidas de protección a las que hay lugar, en relación con la situación particular de un ciudadano o comunidad; procedimiento que es reglado y que exige de ciertas características especiales de las autoridades administrativas facultadas para adelantarlos.

En ese sentido, el Decreto 1066 de 2015, [Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior], ha dispuesto un procedimiento administrativo especial, del cual se hizo referencia en precedencia, para adelantar el trámite relacionado con los programas de prevención y protección, que están a cargo del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección.

Por otra parte, no podría este juez constitucional realizar alguna valoración frente al acto administrativo atacado, teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto contra la referida resolución, aun se encuentra en trámite para ser resuelto.

Por lo anterior, no puede el fallador pronunciarse frente a un asunto que aún está en debate en el procedimiento administrativo.

En ese sentido, la acción de tutela resulta improcedente para revisar el acto administrativo cuestionado.

4.4.3. Procedencia de la acción de tutela para restablecer las medidas de protección cuando está en trámite la resolución del recurso de reposición contra el acto administrativo que finaliza las mismas

La Resolución No. 0190 de 16 de septiembre de 2015, dispuso la finalización de las medidas de protección del accionante, decisión que fue recurrida en el procedimiento administrativo, y que a la fecha no ha sido resuelta.

En el líbello demandatorio el señor Mayorga Meléndez solicitó el restablecimiento de las medidas de protección, porque consideró que las mismas le habían sido retiradas en virtud de la decisión antes referida.

La autoridad administrativa accionada, señaló que tales medidas no fueron suspendidas y explicó que, por causa de un incidente entre el actor y su protector, la entidad se vio obligada a asignarle otro guardián, el cual no fue aceptado por el beneficiario.

Así mismo, indicó que a partir de la notificación del auto admisorio que concedió la medida provisional, la Unidad Nacional de Protección, le asignó otro hombre de protección al accionante, quien en su escrito de impugnación manifestó:

“Una vez instauré la tutela me fue asignado un escolta permanente como lo está haciendo el señor LUÍS JAVIER PULIDO DÍAZ”<sup>[36]</sup>

De otra parte, del expediente se infiere que las medidas de protección determinadas al accionante consistían en un hombre de protección, un medio de comunicación, un chaleco antibalas y un apoyo de transporte en cuantía de 2 SMMLV, las cuales se vienen prestando de acuerdo al informe rendido por la autoridad accionada y el silencio del accionante al respecto, advirtiendo la Sala que tal como lo determinó la autoridad administrativa como el juez de primera instancia las mismas deben continuar hasta que cobre firmeza la actuación.

En ese sentido, el fallo de primera instancia fue claro al señalar en su parte resolutive lo siguiente:

“TERCERO: EXHORTAR a la UNP, para que, de persistir la calificación del riesgo del señor FREDDY Antonio Mayorga Meléndez en extraordinario, luego de la resolución del recurso de reposición interpuesto, le sea asignado el personal de seguridad descrito en las normas atrás mencionados”<sup>[37]</sup>

Así las cosas, la Sala comparte dicha decisión, y teniendo en cuenta que la protección se ha venido garantizando por parte de la entidad accionada, resulta imperioso señalar que ante tal situación no se advierte la vulneración de los derechos alegados por el señor Mayorga Meléndez.

Por lo antes referido, la Sala confirmará el fallo de primera instancia haciendo énfasis en el exhorto señalado en precedencia.

### III. DECISIÓN

De conformidad con las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia del 19 de noviembre de 2015, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander, dispuso: (i) negar la protección de los derechos fundamentales invocados, (ii) declarar la improcedencia de la acción de tutela en lo relacionado con el pago del auxilio económico de transporte, (iii) exhortar a la U.N.P., para que, de persistir la calificación del riesgo del accionante como extraordinario luego de la resolución del recurso de reposición, le sea asignado el personal de seguridad respectivo y (iv) levantar la medida provisional decretada en el auto admisorio de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: RECHAZAR las pruebas solicitadas en segunda instancia.

SEGUNDO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior

TERCERO: CONFIRMAR el fallo de primera instancia del 19 de noviembre de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander.

CUARTO: CONMINAR a la Unidad Nacional de Protección para que le brinde las medidas de seguridad de las que venía siendo objeto el accionante, hasta tanto no se resuelva el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0190 de 16 de septiembre de 2015, que dispuso finalizar las mismas.

QUINTO: NOTIFÍQUESE a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, REMÍTASE el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**Presidente**

**ROCÍO ARAUJO OÑATE**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**



**ALBERTO YEPES BARREIRO**

---

[1] Folios 26 a 31.

[2] Folio 29 y 30.

[3] Folio 29

[4] Folio 28.

[5] Folio 26, escrito de tutela.

[6] Folio 72, escrito de contestación de la U.N.P.

[7] Folio 72 reverso, escrito de contestación de la U.N.P.

[8] Folios 1 a 9.

[9] Folios 11 a 15.

[10] Folio 28 del escrito de tutela y 73 de la contestación de la U.N.P.

[11] Folios 54 y 55.

[12] Folios 35 y 36.

[13] Folio 36 reverso.

[14] Folio 45.

[15] Folio 75.

[16] Folio 73.

[17] Folios 63 a 69.

[18] Folio 68.

[19] Folio 68 reverso.

[20] Folios 88 a 91.

[21] Folio 88.

[22] Folio 89.

[23] Folios 90 y 91

[24] "ARTÍCULO 168. RECHAZO DE PLANO. El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles".

[25] Cfr. sentencia T-719 de 2003. La Corte analizó el caso de una ciudadana quien, a nombre propio y de su hijo menor de edad, presentó acción de tutela en contra del Ministerio del Interior y de Justicia y la Dirección General para la Reinserción, con el fin de que se les salvaguardara sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y a la protección integral de la familia, tras el atentado mortal que sufrió su compañero permanente (desmovilizado voluntario del grupo guerrillero las FARC). Este tribunal protegió sus derechos y ordenó a la Directora del Programa de Reinserción a la Sociedad Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del mencionado ministerio que: valorara la situación de la peticionaria y la de su hijo, así como las características de riesgo que se cernía sobre ellos, y en el evento de detectarse la existencia de un riesgo extraordinario, adoptara las respectivas medidas de protección para evitar que dicho riesgo se materializara sobre la vida e integridad tanto de la accionante como la de su hijo, entre otras.

[26] Ídem.

[27] Sentencia T-719 de 2003.

[28] Corte Constitucional, sentencia T-224 del dos de abril de 2014, M.P: Jorge Iván Palacio Palacio.

[29] Cfr. Sentencia T-078 de 2013. La Corte estudió el caso del gobernador de la comunidad indígena Chenche Buenavista, que presentó acción de tutela contra la UNP con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, presuntamente transgredidos por dicha entidad al suspenderle las medidas de protección. La Corte amparó sus derechos y ordenó a la entidad accionada que dispusiera de manera ininterrumpida la continuidad del esquema de seguridad, amparo que de



ser necesario debía extenderse a su núcleo familiar. Lo anterior, mientras subsistieran los factores que dieron lugar a su otorgamiento.

<sup>[30]</sup> [Ibídem.](#)

<sup>[31]</sup> [Ibídem.](#)

<sup>[32]</sup> [Folios 27 y 30.](#)

<sup>[33]</sup> [Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de 18 de enero de 2007, Exp. No. 70001-23-31-000-2006-01039-01, C.P: Bertha Lucía Ramírez de Páez.](#)

<sup>[34]</sup> [Folio 68 y reverso.](#)

<sup>[35]</sup> [Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 13 de noviembre de 2014, Exp. No. 25000-23-41-000-2014-01028-01, C.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.](#)

<sup>[36]</sup> [Folio 89.](#)

<sup>[37]</sup> [Folio 69.](#)